

附件13

日本国际协力机构与日本国际协力银行《指南》检查官

引言

这部分对日本国际协力机构（JICA）与日本国际协力银行（JBIC）（环境）指南检查官进行评估。评估运用附件2中的一个以UNGP为基础的标准化框架。框架清楚界定了每个UNGP的标准如何操作，以对机制进行个别评估。评估依据JICA、JBIC和检查官通过其网站公布的信息及一个发放给检查官使用者的调查问卷（见附件3）进行。两个CSO填写了调查问卷，分享了他们与JICA检查官接触的经历。因此，使用者经历的部分只涉及JICA的检查官机制。

机制概览

JICA是日本的DFI，而JBIC是日本的出口信贷机构。JICA的IAM称为“《指南》检查官”，而JBIC将其IAM称为“《环境指南》检查官”。2010年，两家机构部分合并，之后JICA和JBIC将其环境与社会问题方面的指南合二为一。2015年1月，JBIC对其《指南》和其《异议程序》进行了修订。由于JBIC与JICA的《异议程序》（OP）类似，接下来将对这两个机制一并讨论。

表1: 检查官/JBIC案件损耗

完成的案件总数	被认为符合资格的案件数	进入实质性阶段的案件数	达成结果的案件数
1	1	1	1

表2: 检查官/JBIC 绩效指标

	研究期间	总数
提起的案件的案件数	0	1 ²
未进入实质性阶段即结案的案件数 ⁵	0	0
达成结果的案件数	0	1

表3: 检查官/JICA案件损耗

完成的案件总数	被认为符合资格的案件数	进入实质性阶段的案件数	达成结果的案件数
4	1	1	1

表4: 检查官/JICA 绩效指标

	研究期间	总数
提起的案件数	3	4 ⁴
未进入实质性阶段即结案的案件数 ⁵	3	3
达成结果的案件数	1	1

主要发现及建议

令人鼓舞的是，至少对于JICA来说，其检查官在过去一年间收案比以往有所增加，尽管其中仅一个案件实际获得了结果。相反，JBIC仅接收了一个案件。虽然有限的案件数可能反映了JBIC资助的活动没有造成负面影响，更有可能的是，受项目影响的社区并没有意识到检查官的存在。缺乏确保检查官可及性的程序支持了这一结论。检查官的程序不能以多种语言查阅，这妨碍了不讲英语或者日语的申诉人提起申诉。而且，JBIC/JICA并不要求客户披露检查官的存在，这限制了受项目影响社区对机制的认识。

检查官和JBIC/JICA必须做出更多努力来确保其制度的有效性。使用者称，检查官从未向申诉人提供解决方案。这不仅提出了机制合法性的问题，也可能阻碍了未来其他人提起申诉。

表5是以下文UNGP评估为基础提出的建议。建议描述了各个主体（IAM和DFI）需要进行的政策与实践的改革。但应当指出，落实一些关于IAM的建议的权力在DFI董事会手中。

表4: 基于UNGP评估提出的建议

	检查官	JBIC/JICA
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 禁止JICA/JBIC员工担任检查官。 建立一个外部顾问团队对检查官的活动提供指导和反馈。 	<ul style="list-style-type: none"> 检查官应当配备一个独立的秘书处，该秘书处仅向其汇报工作。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 以更多的语言公布申诉进程信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 增强检查官在JICA/JBIC网站上的可见度，包括使网站能够以更多的语言查阅。 应当要求客户披露检查官的可用性
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> 监督发现的违规情况，直到违规得到补救及对话达成的协议得以履行 	<ul style="list-style-type: none"> JICA的《指南》应当对回应检查官报告的过程作出规定。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 为申诉人和JICA/JBIC提供对报告草案进行评论的机会 总是将申诉人对报告的意见提交给银行管理层 	<ul style="list-style-type: none"> 制定《管理层行动计划》时与申诉人磋商。 公布检查官的预算和资源。
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 对JBIC资助的活动提起的申诉的公开登记中包括充足的信息，如申诉的原件。 公开未达到资格审查要求的申诉信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 在投资批准之前披露项目信息，包括客户名称及环境影响评价。

	检查官	JBIC/JICA
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> 在损失即将造成时作出暂停项目的建议。 制定规程，防止及应对针对申诉人的报复行为。 	<ul style="list-style-type: none"> 确承诺不为可能导致、促成或加剧人权侵犯的活动提供资金。 要求客户对业务的人权影响进行评估。 制定规程应对针对申诉人的报复行为。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 在检查官OP审议过程中，听取所有外部利益相关者（而不仅是使用过该机制的人）的意见。 对案件中的经验教训进行分析和文献记录。 	<ul style="list-style-type: none"> 开发和公布监测与追踪工具，报告承诺的履行情况及检查官处理申诉带来的政策/实践改变。 承诺不为违规客户的类似活动提供额外的资金，直到违规情况得到补救。

UNGP评估

合法性

IAM: 《异议程序》极大地保证了检查官的合法性。⁶ 这些程序规定，新的检查官由一个单独的选拔委员会任命。该委员会应当由来自CSO、商界、日本和发展中国家政府代表以及其他人员组成。检查官期满后三年内不能被JICA/JBIC聘用。然而，程序并没有明确禁止JICA/JBIC的员工出任检查官，这可能会破坏机制的合法性。

DFI: 尽管有OP，检查官的独立性仍然受到质疑。检查官的支持人员是JICA的雇员，他们很积极地参与机制的调查和实地走访。这引发了调查公平性的问题。

可及性

IAM: 检查官的可及性在很多方面受到限制。积极的一面在于，检查官提供网上申诉模板作为《异议程序》文件的一部分，⁷ 使用者称，这些程序很容易遵循。不过，检查官网站上的信息，如《异议程序》，仅有英文或日文版本。对于受JICA/JBIC资助活动影响却不会使用其中任何一种语言的当地社区来说，这是一个主要的障碍。

DFI: OP规定，检查官的具体联系方式应当在JICA/JBIC网站上显示，且检查官应开展外联活动，以使其为更广范围的公众熟知。⁸事实上，从JICA/JBIC的主页点击鼠标三次就能够访问检查官网站。不过，这些网页无法在JICA的法文和西班牙语网站上找到。JBIC并未将其网站翻译成英文和日文以外的语言。这极大地降低了检查官的可及性。另外，确保受项目影响社区意识到检查官的存在责任，完全落在检查官自己身上。JICA/JBIC《环境与社会问题指南》并不要求JICA/JBIC的客户向可能的申诉者披露检查官的可用性。

可预测性

IAM: 《异议程序》对申诉过程中应当采取的大体步骤进行了清晰的描述（包括每一步的时间期限），以此确保可预测性。⁹使用者称，JICA的检查官在实践中遵守了这些期限，并与申诉人进行沟通，告知他们正在采取的步骤并在申诉过程与预期不同时为他们更新信息。尚不明确检查官是否有权监测违规发现及/或对话达成的协议。

DFI: 程序也描述了JICA/JBIC对检查官的发现进行回应的相关要求。总的来说，尽管由于检查官迄今为止只公布了一份JICA资助的活动的调查报告因而相关经历很有限，使用者仍然称JICA遵守了这些政策。

公平性

IAM: 关于检查官的公平性，有一些令人担忧的地方。程序仅规定披露检查官的最终报告，“检查官的报告必须立即发送给相关各方”，¹⁰并不要求检查官为JICA/JBIC和申诉人提供对草案进行评议的机会。实践中，使用者对JICA的检查官是否为申诉人提供其向JICA及其客户提供的同样的信息表示怀疑。对检查官公平性公平性的另一个忧虑与向JICA/JBIC披露申诉人对最终报告的意见有关。申诉人可以向检查官提交他们的看法，但检查官只会在其认为这些看法对项目监督有用时，才会转达给JICA/JBIC。¹¹积极之处在于，使用者称，机制尊重申诉人顾问和代表的

DFI: 由于预算不公开，很少有信息反映JICA/JBIC是否为检查官提供充足的资源以在申诉过程中给予申诉人支持。JICA仅称，几个JICA的员工将配备到检查官秘书处工作，检查官还可以在需要的时候使用专业人员。JBIC承诺将三名员工配备到检查官办公室。¹²关于JICA的经历显示，其检查官有可用的专家且可以动用他们实地走访，然而使用者也称，机制并没有提供必需的资源支持申诉人参与到过程中去，不过并不清楚这是否是资源不足所致。

透明度

IAM: 检查官总的来说是透明的，但仍有改进的空间。检查官的网站提供了机制的基本信息，如检查官的姓名。另外，JICA的检查官网站列举了其处理的为数不多的申诉，包括申诉原件等相关材料。¹³JBIC的检查官的网站则仅显示了调查报告。¹⁴对两个检查官来说，似乎被拒绝的申诉都没有在申诉登记中公布。与之类似，他们都不在网站上公布预算情况。特别是JBIC，可以通过公布申诉原件来改进其申诉登记。

DFI: JICA的《指南》规定，应在合作项目的阶段披露环境与社会问题的信息。¹⁵JICA网站的确公布了一个其资助项目的名单，¹⁶但提供的项目信息极其有限。甚至许多A类项目也无法在网上找到环境影响评估的信息。¹⁷

JBIC的《指南》则更为具体一些。要求JBIC在投资决定做出之前公布项目名称、国家、地点、概要、所属行业及项目所属类别。另外，JBIC称，一旦决定进行投资，将公布A、B类项目和金融中介机构项目的环境审查情况。对于有些项目来说，这些信息的确可以在JBIC的网站上找到。¹⁸然而，对于许多项目而言，无法在网上访问这些信息，或者这些信息仅能“通过JBIC的信息中心”进行访问。¹⁹然而，信息中心的联络方式却没有提供。

权利兼容性

IAM: 在申诉人的要求下，检查官可以为其身份保密，除非法律另有规定。²⁰然而，由于检查官衡量合规所依据的《指南》并没有足够地提及人权，检查官认定人权侵犯的能力受到限制。由于检查官无权在存在即将产生损失的风险时建议暂停项目，其职权进一步受限。使用者称，在这些程序之外，申诉过程从来未能对申诉人提供解决方案。

DFI: 两个银行都要求客户达到环境与社会标准，²¹但他们将人权融合进其标准的程度极其有限。他们声称，JICA“在环境与社会问题决策过程中融合了当地人权状况”。²²然而，并不清楚这一要求如何被操作。JBIC的《指南》没有提到人权。

经验教训

IAM: 检查官的《程序》与JBIC/JICA的《指南》同时进行审议。²³外部利益相关者有机会对审议提供意见，但这个机会仅限于那些已经使用过检查官的人。使用者称，检查官似乎并未改进其实践以对具体案件进行回应，也无权在案件中提出对发展趋势的看法。不过，这方面的经验也是有限的，因为检查官仅调查了提交的三个案件中的一个。

DFI: 有关检查官案件的经历没有在JICA/JBIC的审议程序中用到。²⁴因此，JICA似乎并没有改进其政策和实践以对检查官的报告进行回应。

对未进入实质性阶段即结案的申诉的分析

JBIC检查官的网站没有关于2014年7月1日至2015年6月30日之间提起的案件的信息。在报告撰写之时，检查官尚未公布《检查官环境指南2014财务年度年度报告》，也未在其网站其他地方提及任何案件。²⁵

根据JICA检查官网站上的信息, 2014年7月1日至2015年6月30日之间, 三个要求进行调查的请求被认为不符合检查官《提交异议的程序》的资格要求。²⁶ 其中一个请求由于存在平行的处理程序而被拒。检查官列举了一个正在东道国进行的行政程序, 并因此作为该请求不符合调查资格的理由, 而程序的完成是项目执行的先决条件。²⁷ 另两个未进入实质性阶段即终结的请求被认为处于机制职权范围之外。其中一个请求中, 检查官认定, 申诉人未指出违反了应当适用的指南中的哪些具体规定, 且由于项目安置计划还不是最终版本, 检查官无法依据安置的指南对违规进行评估。²⁸ 在另一个请求中, 作为申诉主题的活动(一个海港的建设)可能不会进行, 因此检查官无法审查。²⁹

注释

- 1 日本国际协力机构 (JICA), 《环境与社会问题》, 见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/guideline/index.html。
- 2 这一数字可能与前一份表格中的“有结论的案件总数”有所差别, 这是因为它包括所有提起的案件, 含目前仍然活跃且尚未结案或尚未进入监测的案件。
- 3 这一行包括未予登记、被认为不符合资格或被认为符合资格又在进入实质性阶段之前结案的案件。
- 4 这一数字可能与前一份表格中的“有结论的案件总数”有所差别, 这是因为它包括所有提起的案件, 含目前仍然活跃且尚未结案或尚未进入监测的案件。
- 5 这一行包括未予登记、被认为不符合资格或被认为符合资格又在进入实质性阶段之前结案的案件。
- 6 JICA, 《异议程序》(2010), 见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/guideline/pdf/objection100326.pdf (下称《JICA异议程序》); 日本国际协力银行 (JBIC), 《建立<环境指南>检查官的主要规则》(2010), 见<http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/2013/08/757/en-examinar-2012.pdf>。
- 7 《JICA异议程序》, 前注6, 第14条; 《JBIC提交异议程序摘要》, 第14条, 见https://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/2014/10/36453/en_disagree-2015.pdf (下称《JBIC提交异议程序摘要》)。
- 8 《JICA异议程序》, 前注6, 第12条; 《JBIC提交异议程序摘要》, 前注7, 第15-16条。
- 9 《JICA异议程序》, 前注6, 第26《JBIC提交异议程序摘要》, 前注7, 第29条。
- 10 《JICA异议程序》, 前注6, 第II《JBIC提交异议程序摘要》, 前注7, 第13-14条。
- 11 《JICA异议程序》, 前注6, 第12《JBIC提交异议程序摘要》, 前注7, 第13-14条。
- 12 JBIC, 《建立<环境指南>检查官的主要规则》(2010), 第2条, 见<http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/2013/08/757/en-examinar-2012.pdf>。
- 13 JICA, 以《环境与社会问题指南》为基础的《异议程序》, 见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/objection/index.html。
- 14 JBIC, 《请求接受的状态及程序进展》, 见<https://www.jbic.go.jp/en/business-areas/environment/disagree/progress.html> (2015年7月21日最近一次访问)。
- 15 JICA, 《环境与社会问题指南》(2010), 第2条, 见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/guideline/pdf/guideline100326.pdf (下称《JICA环境与社会问题指南》); JBIC, 《环境与社会问题确认指南》(2015), 第15条, 见http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/2013/08/36442/Environmental_Guidelines2015.pdf (下称《JBIC环境与社会问题确认指南》)。
- 16 JICA, 《新指南下的信息披露》, 见<https://www.jbic.go.jp/en/business-areas/environment/projects.html> (2015年6月10日最近一次查阅)。
- 17 JICA, 《新指南下的信息披露: 东南亚》, 见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/index.html (2015年7月21日最近一次查阅)。
- 18 JBIC, 《关于环境与社会问题确认的信息披露》, 见<https://www.jbic.go.jp/en/business-areas/environment/projects.html> (2015年7月21日最近一次访问)。
- 19 参见, 例如《JBIC已经获得环境影响评价 (EIA) 的项目》, 见<https://www.jbic.go.jp/en/business-areas/environment/projects/page.html?ID=60557&lang=en> (2015年7月21日最近一次访问)。

- 20 《JICA异议程序》，前注6，第6、7条；《JBIC提交异议程序摘要》，前注7，第7条。
- 21 《JICA环境与社会问题指南》，前注15，附录1；《JBIC环境与社会问题确认指南》，前注15，第19-23条。
- 22 《JICA环境与社会问题指南》，前注15，第15条。
- 23 《JICA异议程序》，前注6，第13条；《JBIC提交异议程序摘要》，前注7，第16条。
- 24 JICA，“评估”，见http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/index.html；《JICA环境与社会问题指南》，前注15，第17条。
- 25 JBIC，《基于环境指南的异议程序》，见<https://www.jbic.go.jp/en/business-areas/environment/disagree/procedure.html>。
- 26 《提交异议程序》的目标是：“（1）调查JICA是否遵守了《指南》并向主席报告调查结果；这将确保JICA对《指南》的遵守；（2）鼓励相关各方之间的经其同意进行的对话。具体而言，提交异议方……与实施项目的实体之间有对话，这种对话的进行是为了协助对JICA提供援助的项目导致的具体环境与/或社会问题进行早期纠纷解决，这些问题的发生归咎于JICA对《指南》的违反。”见《JICA异议程序》，前注6。
- 27 见JICA，孟买地铁三号线项目，见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/objection/india_01.html。这份对检查结果及未进行调查的原因进行解释的文件指出，申诉人提出的问题涉及的具体设施（车棚）并非由JICA资助。并不清楚是否该申诉被拒的原因是其“处于机制职权范围之外”（即，原因是其关注的对象并非由JICA资助）还是存在“平行处理进程”（正在进行的树木砍伐程序行政审查，这将影响申诉人提出的项目影响发生的可能性。）
- 28 见JICA，河内城城市铁路建设项目：（Nam Thang Long 至 Tran Hung Dao 段（2号线）），见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/objection/vietnam_01.html。
- 29 见JICA，新保和省机场建设项目，见http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/objection/philippines_01.html。（案件于2015年6月26日结案）。